Current Issue Review 87-1E

FOREST MANAGEMENT IN CANADA

Jean-Pierre Amyot
Jean-Luc Bourdages
Science and Technology Division

11 January 1987
Revised 25 April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/87-1-1990-04E

ISBN 0-660-13694-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-02082/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FOREST MANAGEMENT IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Canada is at the crossroads in forest management. For a long time our country's forests have suffered from lack of adequate reforestation and failure to implement appropriate sylvicultural practices, and now they can no longer meet the growing needs of their users. The current debate on forest management, which takes a primarily economic approach, aims to identify objectives and strategies through a concerted effort by all forest users. As stressed in the third objective of the World Conservation Strategy, proposed in 1980 by the International Union for Conservation of Nature and Nature Resources (IUCN), we must now, more than ever, work to ensure the sustainable utilization of species and ecosystems. This brief document is an attempt to describe succinctly changes and developments in forest management, and more specifically Canadian government management of Canada's forests.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Overview

From earliest times, the forest has been associated with mankind's progress. A special place for leisure and relaxation, the forest also provides fuel for our fires, timber for our buildings, food for our tables and, of course, spectacular beauty. Canada has the third largest expanse of forest of any country in the world: it is the classic example of a nation whose development was largely brought about by its rich forest resources. But in recent years a growing awareness of crises in the evolution of the natural environment has revived and expanded debate on problems linked to changes and deterioration in our forests.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Threatened by insidious air-borne pollutants, squandered by careless or unscrupulous users, and treated by our production-oriented society as just another industry, Canada's forests -- once thought to be inexhaustible -- are being destroyed at a dizzying rate. According to figures published in 1985 by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, some 25 million hectares of land now lying fallow were once covered with productive forest. Moreover, 25 to 50% of the 770,000 hectares of forest cut down every year do not grow back, or go over to non-commercial use. Lastly, when fire, insect, disease and wind damage are included, one million hectares of forest are lost every year in conifers alone. As though to confirm the proverb that troubles never come singly, it appears that 40 million hectares of forest in Eastern Canada and another 7 million in the West are being seriously affected by air-borne pollution.

Faced with this situation, forest industries and forestry experts emphasize their disquiet by pointing primarily to the economic importance of Canada's commercial forests, which, year in, year out, create some 750,000 direct jobs, inject about $37 billion into the Canadian economy and ensure the survival of 348 municipalities. This perspective, focused on the forest as industry, must not allow us to neglect the intrinsic ecological value of forest ecosystems. To reduce the value of a forest to no more than its lumber content is to simplify absurdly its invaluable role as an environment for life: quite apart from the importance of the flora and fauna they shelter, forests are essential buffer zones for purification of the air we breathe and the water we drink; they protect river basins from erosion, regulate the flow of water courses and reduce the risk of floods. Nowadays the classic principle of the single-use forest has been replaced by the idea of multiple use, an idea that is being expressed with increasing persuasiveness. Apart from wood shortages, such phenomena as loss of soil fertility, reduced ecosystem diversity and the destruction of productive habitats are all evidence of the fragility of this great natural resource.

Gone are the days when our forests gave us something for nothing, when we could neglect them with impunity and still profit from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

them. Industry and government are currently in a transition period as far as allocation and management of forest resources are concerned. From now on, the principle of sustainable utilization of forest resources as part of forest potential, must be our priority.

B. Description of the Resource

Canada has 4.53 million square kilometres of forest, or around 175,000 square metres of forest for each of its 25 million inhabitants. More than twice as big as the European Economic Community, and nearly double the surface area of Mexico, Canada's forested territory accounts for 10% of the planet's woodlands. However, our forests are far from being all lucrative and available for exploitation: only 1.9 million square kilometres are considered to be productive and non-reserved. British Columbia, Ontario and Quebec contain about 61% of Canada's inventoried productive forest land. The prairie provinces have 25%, and the four Atlantic provinces 7%. Most (67%) of this territory is Crown land in right of the provinces, except in Nova Scotia and Prince Edward Island, where most forest land is privately held. Federal Crown land, located mainly in the Yukon and the Northwest Territories, accounts for 29% of the country's total area but for only 7% of its total productive forest land.

Canada's forested areas are classified by type of cover, which is determined by the proportion of conifers (in terms of surface area or volume). The softwood (coniferous) forests, concentrated mainly in the north and predominant in British Columbia, are the largest in terms of both surface area (65%) and volume (71%). Mixed-wood forests, which extend through the Maritimes, Central Quebec, Ontario and the Prairies, rank second in area (23%) and in volume (18%). Hardwood forests (mainly birch and maple) grow in a band across southern Ontario and Quebec; the band thins in southern Manitoba and Saskatchewan and widens again in Alberta, mostly in the form of aspen and poplar. Classification of timber stands according to their development potential remains a challenge both urgent and important.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Subjects for Inquiry and Debate

"If Canada is to increase its standard of forest management, then we must [...] increase our expenditure for forest-services staff and for research." This trenchant remark appears in the 1985 report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Since then other voices with similar messages have joined the debate on the management, use, protection and increased productivity of forest lands. For example, when the House of Commons Standing Committee on Environment and Forestry (known until February 1986 as the Standing Committee on Fisheries and Forestry) went on tour to find out about forest resources and the forest industry in Eastern Canada, many of the presentations heard dealt with the difficulties facing the forest industries: these included problems in the supply of wood, as well as in the processing and marketing of forest products. In the same way, we find provincial governments, private companies and professional forestry associations echoing the concerns of native groups and owners of private forests about the seriousness of a large number of problems and the urgent need to safeguard our forests through intensive protection and management. Pests and fires, air pollution and deforestation, are all factors that suggest the future may not be a bright one.

An unusual die-back in maple-sugar bushes throughout Quebec is one disturbing example. Fewer, paler leaves, together with their premature loss, gradual decrease in foliage, the slower scarring of incisions, decreased growth and increased die-off may be linked to stress caused by air-borne pollutants (acid build-up, photochemical oxidizers, etc.). Research is currently in progress to determine exactly what is causing this decay and what is needed to arrest it. This is a vital aspect of solving the problem since, according to the head of the Canadian Forestry Service, Associate Deputy Minister Jean-Claude Mercier, "if we went into a scientific panel with the facts we have today and had to prove that the maple decline we see today is related to acid rain, we would be in deep trouble" (24 March 1988). It goes without saying that the results of the research are being anxiously awaited, because the sugar maples are dying at such a rate that maple industry spokesmen give their enterprises

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

only another five to ten years of life. In Quebec, measurements of die-back are based on the percentage of foliage missing over the entire maple stand. Four categories are used: 10% or less missing foliage (little or no die-back), 11 to 25% (some die-back), 26 to 50% (moderate die-back) and over 50% (substantial die-back). The results of an aerial survey carried out in 1987 show that die-back is, for the most part, not serious (50.4% of maple stands fall into the "some die-back" category), although it affects all regions of the province. The surveys carried out in 1988 and 1989 suggest that the situation has stabilized, and even that the die-back has diminished in the hardest-hit regions. This has led researchers to hypothesize that the phenomenon may not be related solely to air pollution, including acid rain, but also to climatic variation (for example, the deep-level freezing in winters when little snow falls, periods of low rainfall, etc.). According to Mr. Gilles Gagnon of Quebec's Ministry of Energy and Resources, "Since the die-back has diminished even though the pollution hasn't, pollution can no longer be considered the principal factor" [unofficial translation]. Wherever the exact truth lies, research must continue so that all possible ways of improving the health of our forest heritage can be discovered and implemented, as the participants at a major conference held in Toronto in August 1988 recommended.

In addition to sugar maples, which are very vulnerable to pollution, white ash, beech, linden, yellow birch and red maple also suffer from die-back. Coniferous species can no longer be said to be unaffected: early signs of the blight have been found in fir, white spruce and hemlock. While the role of air pollution is hotly debated, a number of observers, including Mr. Jim Bradley, Ontario's Minister of the Environment, stress that the impact of air-borne pollutants can no longer be ignored.

Participants in the Canadian Forestry Forums sponsored in 1985 and 1986 by the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) have raised important points about the nature, use and management of Canada's forests. In particular, it was argued that the judicious use of forests demands integrated management of all their resources. In practice, this means the zoning of forest lands on the basis of their principal attribute

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(wood fibre, flora and fauna, recreation, etc.). Legislative measures and public participation in planning and zoning have also been suggested. In addition, a willingness was expressed to recognize the three objectives of the World Conservation Strategy (WCS): maintenance of essential ecological processes and life-support systems; preservation of genetic diversity; and sustainable utilization of species and ecosystems. It was also strongly recommended that governments, industry and the public at large make a more wholehearted commitment to the enhancement and development of forest resources.

These themes and many others were once again the subject of presentations and discussions at the 1986 National Forest Congress. Mr. Gordon Baskerville, Dean of the Faculty of Forestry at the University of New Brunswick, described the concept of forest management as "anticipation and correction of emerging structural problems in a specific forest so that the desired quantity and quality of benefits are available continuously". To achieve this, according to Mr. Gordon F. Weetman, Professor of Forestry at the University of British Columbia, we must correct the shortcomings in our understanding of the dynamic of forest ecosystems, and we must do so promptly. Furthermore, to avoid a disgraceful squandering of resources intended to alleviate the wood-supply shortage, each sylviculture project should be the subject of both a short- and a long-term strategical analysis, so that it makes a clear contribution to the solution of recognized problems.

The World Commission on Environment and Development (also known as the Brundtland Commission), which was created by the UN, suggested in its 1987 report that sustainable development was the only way to ensure development that would respect the environment and the need for lasting resources on a global scale. Implementing the concept of sustainable development is above all a matter of will, and it is vital that both the public at large and the decision-makers realize that it will not be achieved without effort and sacrifice. For example, certain decisions run the risk of putting a stop to industrial expansion projects such as the establishment of new mills or pulp and paper industries. However that may be, there does seem to exist a genuine consensus in support of the idea of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sustainable development: one sign of this is the decision by the Canadian Council of Forest Ministers, during its latest meeting in Halifax, in February 1990, to orient forestry in Canada in the direction of sustainable development.

The annual allowable cut (AAC), i.e., the volume of wood that can be harvested without endangering the sustainability of the forest resource, had dropped in Canada from 256 million cubic metres in the 1970s to 228 million in 1981 and to 204 million in 1986. In the opinion of Mr. Les Reed, of the Faculty of Forestry at the University of British Columbia, this reduction in the AAC is evidence that until recently we have been ignoring the seriousness of losses attributable to pests, fires and the implementation of environmental protection policies affecting cutting. According to Mr. Reed, it is important to bear in mind that in 1987, for the first time on a country-wide scale, the softwood harvest (175 million cubic metres) exceeded the AAC (166 million cubic metres). British Columbia, Quebec and New Brunswick have already exceeded their theoretical harvesting capacity, and supply shortages are known to exist in every province. However, some experienced observers claim that genetic and biotechnological research and sylvicultural projects mean that 225 cubic metres of softwood will be harvestable annually starting in 2020, without endangering the use of our forests by future generations. Finally, it should be noted that hardwoods are under-used, since all the ten Canadian provinces together harvest only 12 million cubic metres of hardwood, or less than one-third of the 38 million cubic metres available under the AAC.

Despite the negotiation of federal-provincial agreements on forestry development, the Science Council of Canada (SCC) lamented, in a statement released in August 1987 ("A Sectoral Approach to Innovation: The Care of the Forest-Product Industries"), that progress in forest management is still painfully slow. According to the SCC, public and political officials are not sufficiently aware of the poor state of our forests. Approximately 12% of the 220 million hectares of productive forest land in the country have not been adequately restocked. Even more disturbing is the fact that this proportion is increasing at a rate of 200,000 hectares

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

per year. The SCC also took Canadian forest managers to task, reminding them that Canada's share of the world forest-product market is declining and that, unlike our Scandinavian competitors, we have allowed the overall level of R&D to fall since the 1960s. In addition, the SCC points out in a report entitled Technology and the Canadian Forest-Product Industries: A Policy Perspective (January 1988) that "the forest industries have not fully accepted that the era of extensive growth, based on the construction of new mills in fresh timber supply areas, is over".

Since a national forestry strategy for Canada was first adopted in 1981, factors such as adverse economic developments, mounting protectionism, the emergence of serious competitors and the use of new technologies have forced governments, the private sector and other interested parties to reevaluate the way they address the challenge of the forest sector. As a follow-up to the National Forest Congress in 1986, therefore, a task force consisting of five deputy ministers of forestry and seven representatives from industry, labour, professional foresters, academia and the environmental associations was established. After numerous meetings and consultations, this prestigious group drew up a declaration to serve as a guide to achieving national objectives over the next five years. Entitled A National Forest Sector Strategy for Canada (July 1987), the document deals with the important issues of trade, employment, research and development, public awareness and forest management. This last issue is the focus of a series of comments and recommendations linked to the concepts of sustained yield, healthy, stable and well-balanced ecosystems, integrated management of forestry and wildlife resources, protection against pollution, silviculture, tenure and wood allocation, investment and funding and user responsibility. According to the former Minister of State for Forestry and Mines, the Honourable Gerald S. Merrithew, this strategy should be able to provide a solid basis for the drafting of national forestry legislation.

With regard to the harmonization of objectives for forest management and wildlife preservation, the recent contribution by the Standing Committee on the Environment and Forestry should be noted. In a document entitled The Argument for Integrated Forest and Wildlife

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Management in Canada, the Committee recommended the setting up of round table discussions with representatives from forestry, wildlife conservation groups, native groups and the general public, in order to ensure that our forests are used in accordance with the concept of sustainable development. The Committee also recommended that future federal-provincial agreements on the development of forest resources be combined with objectives relating to forest and wildlife conservation in order to ensure that the resources last.

Important subjects like the recycling of newsprint and the cutting methods used in forestry should, in the near future, be arousing a great deal of interest among both managers and users of our forests, quite apart from the fact that the new considerations may have a significant impact on the forest sector as a whole and on forest industries. In the United States there is already a growing movement to require by law the use of a minimum proportion of recycled fibres in newsprint produced or sold in the states concerned. Already 28 American states, representing 71% of American newsprint consumption, have tabled legislation to this effect. Three states (California, Connecticut and Florida) have in fact passed such legislation. This irreversible trend toward recycling will demand rapid adaptation from the Canadian pulp and paper industry, and from the fledgling recycling industry. An increased use of recycled fibres could have serious repercussions for the forest industry itself, and for the resource as a raw material.

FEDERAL GOVERNMENT ACTIVITY

There is more and more evidence that Canadians have until recently taken very poor care indeed of their forests. In 1906 Sir Wilfrid Laurier, then Prime Minister, was demanding an end to the destruction of our forests, which were already suffering because they were not being replanted. Deforestation and lack of forest management are still problems today, but they have at least received increasing attention in recent years. One by one, various bodies -- the Canadian Forestry Association, the Science Council of Canada, the Canadian Council of Resource and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Environment Ministers and the Canadian Institute of Forestry -- have argued that the country's forest heritage is in danger and that the problem of forest regeneration is a crucial one. The fact that shortages of usable wood at competitive prices have occurred in every province has enforced a profound re-examination of our understanding of the importance and real value of our forests.

It was not until 1981 that the federal government, by formulating and publishing its Forest Sector Strategy, launched an ambitious campaign to rectify shortcomings in both knowledge and resources, with a view to intensifying forest management. The Strategy was formulated around four major themes: wood supply, marketing, research and development, and manpower. The area it was hoped would be reforested through the Strategy was to grow from 200,000 to 500,000 hectares a year, and the areas for clearing the undergrowth, thinning and fertilization were to expand from 100,000 to 400,000 hectares a year.

It very soon became plain that such a strategy could only be implemented in collaboration with the provinces, industry and the unions. With this in mind, the 1982 Framework for Forest Renewal spelled out the costs and the cost-sharing mechanisms to be shared by the various parties involved. Since then, agreements with a value in excess of $1 billion have been reached between the federal government and the ten provinces. These agreements will help to ensure a secure wood supply by increasing reforestation of "not satisfactorily restocked" (NSR) forest lands and by encouraging the application of intensive forest management techniques. Expenditure on sylviculture in Canada rose from $118 million in 1977 to $336 million in 1983, an increase of 184% in current dollars, or 55% in real terms, the equivalent of a yearly increase of 7.58%. By the end of the current agreements, 1.5 billion trees will have been planted on almost 800,000 hectares. In addition, 500,000 hectares will have been thinned, fertilized and cleared of undesirable flora. The Honourable Gerald S. Merrithew feels the federal-provincial agreements have produced significant economic and social benefits. Over the life of the agreements, more than 100,000 direct and indirect jobs will be created, primarily in rural areas. According to the 1990-91 Estimates, Forestry Canada will

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have to devote about $50 million to federal-provincial agreements that are either already in effect or have expired and are being re-negotiated.

In his 1988 Report, the Auditor General of Canada pointed out a number of shortcomings with the current forest resource development agreements. In particular, he stated that the Canadian Forestry Service needs to strengthen its coordinating role in managing, controlling and implementing the agreements. In addition, he deplored the fact that the national data collection system is not yet adequate to monitor and report results under the agreements and that, despite the agreements, the amount of unsatisfactorily restocked forestland in Canada continues to grow. The Auditor General also concluded that agreement implementation guidelines do not provide an adequate mechanism for national control purposes.

The agreements are also funding Research and Development programs which have as their objective to the development of new products, the improvement of species through genetic research, the evolution of new sylvicultural techniques, and, in general, an increase in our knowledge of forest management. The signing, in May 1987, of two new agreements between the federal government and the province of Alberta and Nova Scotia reflect the effort that has been put into clarifying a division of the research areas proper to each level of government. A similar agreement was signed in July 1988 with the province of Newfoundland. The Canadian Forestry Service will continue to handle the problems of fire, insects, diseases and the effect of toxic substances on forest vegetation and soil. In addition the Service will carry out basic research on forest renewal, forest ecology, and remote sensing. The provinces will concentrate on reforestation, classification of forest sites, and training for forest managers. The 1989-90 fiscal year was marked by a number of federal-provincial agreements on forest resource development. Six agreements (with Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta) expired on 31 March 1989. Agreements with Newfoundland, Quebec and British Columbia expired 31 March 1990. Toward the end of the fiscal year 1989-90, two new agreements were signed between the federal government and the provinces of New Brunswick and Nova Scotia: the first entails $50 million in federal money over five years, for an overall agreement worth

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

$91 million, and the second $25 million, for an agreement worth $45 million over two years. There are thus seven provinces that have still not renewed their forest resource development agreements with the federal government.

One issue that has been of great concern to the federal government over the past two years has certainly been the bilateral negotiations with the United States to settle the matter of Canadian lumber exports. The original memorandum of understanding provided for a 15% export tax, but the Canadian government succeeded in having it amended so that 80% of Canadian lumber exports to the United States are exempt from the tax. However, it has been replaced by other measures, such as an increase in stumpage fees, which netted the federal government $410 million in 1987. After administrative costs were deducted, most of the money was handed over to the provinces, and it is hoped they will use it to intensify reforestation and implement sylvicultural programmes that will create jobs and new businesses.

It should also be borne in mind that Forestry Canada has an obligation to encourage the sustainable economic use of Canada's forest resources through environmentally-oriented forest management. In a press release issued 15 September 1988, the Prime Minister announced the establishment of a Department of Forestry to be tasked with developing a national forestry policy, coordinating research and development in the forestry sector, and working closely with industry, the provinces and the territories in forestry management and protection. Before the legislation establishing the Department was passed, temporary arrangements were made to separate Forestry Canada from the Department of Agriculture. At that time, the primary legislation governing the activities of Forestry Canada was the Forestry Development and Research Act of 1966-1967. This legislation gives the federal government responsibility for forest research; the Plant Quarantine Act gives it responsibility for monitoring, controlling and issuing information about the movement and spread of insects and diseases into Canada from other countries and from one Canadian province to another. Other federal government departments, such as the Department of Industry, Science and Technology, and the Department of Indian and Northern Affairs, are also active in matters relating to forestry resources and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

industries. Lastly, the federal government must advise and assist provincial bodies involved in forest management, so as to improve management practices and enhance forest protection.

On 22 June 1989, the Prime Minister tabled in the House of Commons Bill C-29, An Act to establish the Department of Forestry, to amend the Forestry Development and Research Act and to make related amendments to other Acts. Bill C-29 passed on 1 November 1989 and came into force on 23 February 1990. The new Department of Forestry Act is the first piece of federal legislation to introduce and define the concept of sustainable development, which is to guide the orientation and activities of the new Department. In particular the Act provides that the Minister shall ensure that our forest resources are handled in a perspective of sustainable development, while taking into account the Canadian forest sector's competitiveness on the international market. The Minister must also promote cooperation with the provinces and with non-governmental organizations active in the forest sector, and "gather, compile, analyze, coordinate and disseminate information respecting scientific, technological, industrial, managerial, marketing and related activities and developments affecting the forest resources of Canada." Under the new legislation, the Forestry Development and Research Act becomes, with a few minor amendments, the Forestry Act.

CHRONOLOGY

1899 - The Canadian Forestry Service (CFS) was set up.

1900 - The Canadian Forestry Association was set up; it later became a national federation of independent forestry associations across Canada.

1936 - Implementation by the Canadian Forestry Service of the Forest Insect and Disease Survey in Canada (FIDS).

October 1977 - The first national conference on forest regeneration was held, under the aegis of the Canadian Forestry Association.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

December 1979 - The Federal Policy on the Canadian Forestry Sector was published.

1980 - The Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM) set a production objective of 210 million cubic metres of wood for the year 2000, 40% higher than the 1981 harvest.

1980 - Responsibility for administering the Canadian Forestry Service was entrusted to an Assistant Deputy Minister at Environment Canada.

September 1980 - A Canadian forest congress was held, with the theme "The Forest Imperative."

September 1981 - Environment Canada published a working paper entitled A Forest Sector Strategy for Canada.

September 1982 - Environment Canada published a policy statement entitled A Framework for Forest Renewal.

March 1983 - The Science Council of Canada pleaded for forest management in its study entitled Canada's Threatened Forests.

September 1984 - The portfolio of Minister of State (Forests) was created, and the CFS was transferred to Agriculture Canada.

September 1985 - In a report entitled Seeds of Renewal: Biotechnology and Canada's Resource Industries, the Science Council of Canada asserted that the biotechnology research effort in the field of pulp and paper was quite small in relation to the industry's importance.

April 1986 - The CCREM decided to sponsor a two-year national campaign to make the public more aware of the importance of the forest sector.

June 1986 - The House of Commons Standing Committee on the Environment and Forestry tabled its first report, entitled Forest Resources and Industries in Eastern Canada. The report included 27 recommendations, including one urging the government to envisage the creation of a federal Department of Forestry in the near future.

October 1986 - The Honourable Gerald S. Merrithew, Minister of State for Forestry and Mines, tabled in the House the government's comprehensive response to the Standing Committee's report.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

December 1986 - An agreement negotiated by representatives of the Canadian and American governments entails the imposition by the Canadian government of a tax of 15% on the softwood lumber exported to the United States.

April 1987 - The Government of Quebec undertook a major forestry reform program by implementing a new strategy for public forest land. Henceforth, forest companies will be required to carry out certain activities designed to protect the forestry environment according to new standards based on the principle of "sustained yield".

May 1987 - Canada hosted the annual meetings of three major international organizations: the International Wood Protection Research Group, the International Union of Forestry Research Organizations, and the American Wood Preservers Association.

July 1987 - A new National Forest Sector Strategy for Canada reflecting the views of a great many individuals and organizations connected with forestry, was published under the auspices of the Canadian Council of Forest Ministers.

September 1987 - Prince Edward Island's Minister of Energy and Forestry tabled a White Paper on the development of a new provincial forestry policy.

May 1988 - The Standing Committee on Environment and Forestry devoted an entire day to public hearings on the question of wildlife objectives in forest management.

May 1988 - Quebec's Minister of the Environment, Mr. Clifford Lincoln, stated that $8 billion per year would be required to save the world's forests. This amount could be reached with the establishment of a world forest fund to which each country contributed 1% of its military expenditures.

June 1988 - Signing of a new federal-provincial agreement on the development of Prince Edward Island's forest resources, in order to ensure adequate production of the province's forests.

September 1988 - The Honourable Brian Mulroney announced the future establishment of a Department of Forestry.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1988 - The governments of Quebec and Canada agreed to invest $10 million in a maple fertilization program designed to decrease the rate of die-back.

October 1988 - The Auditor General of Canada pointed out in his Annual Report that the staff of Forestry Canada has decreased from 2,181 person-years in 1968 to 1,255 person-years in 1988. In addition, he deplored the lack of consistent and accurate information provided in the section of Agriculture Canada Estimates Part III dealing with Forestry Canada.

December 1988 - According to a study by the firm of Woodbridge, Reed & Associates, the future of the forest industry presents excellent prospects for growth in exports and profits, especially with respect to products with a high added value.

April 1989 - Responsibility for forests was given to a new committee of the House of Commons, the Standing Committee on Forestry and Fisheries.

May 1989 - According to a poll by Environics Research Group Ltd., 63 % of the 2,500 Canadians questioned considered the environment the primary factor to be taken into consideration when determining uses for our forested areas.

22 June 1989 - Bill C-29, creating a Department of Forestry, was tabled in the House.

1 November 1989 - Bill C-29 was passed by the House of Commons.

December 1989 - The federal government signed two regional forest resource development agreements, one with the government of Manitoba and the other with the government of Nova Scotia.

23 February 1990 - The new Department of Forestry Act came into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Amyot, Jean-Pierre. The Canadian Forest: No Future Without Good Management. Background Paper for Parliamentarians, BP-99E. Library of Parliament, Ottawa, October 3, 1984, 59 p.

Baskerville, G. Forestry and Sustainable Development - the New Brunswick Crown Lands and Forests Act. Heritage Conservation and Sustainable Development Conference, Ottawa, 15 May 1989, 16 p.

Canadian Council of Forest Ministers. Canadian Forestry Forum 1985-6. 1986, 55 p.

Canadian Council of Forest Ministers. A National Forest Sector Strategy for Canada. Saint John, New Brunswick, July 28-30, 1987.

Environment Canada. A Framework for Forest Renewal, Ottawa, September 2, 1982, 8 p.

National Forestry Congress 1986. Canada's Forests: a Commitment for the Future. Ottawa, April 9 and 10, 1986, 98 p.

Reed, F.L.C. North American Timber Supplies: Are We Running Out of Wood? Bi-Annual Paper and Forest Products Investment Conference, Toronto, 10 May 1989, 24 p.

Rennie, Peter J. Air Pollution and the Forestry Sector: Challenges and Requirements. I.U.F.R.O. Workshop on the Growth of Woody Plants in a Changing Physical and Chemical Environment. Vancouver, July 1987, 25 pages.

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Report, Volume Two. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1985, p. 484-497.

Science Council of Canada. A Sectoral Approach to Innovation: The Case of the Forest-Product Industries. Ottawa, August 1987, 34 p.

Standing Committee on the Environment and Forests, (Lorne Greenaway, Chairman). Forest Industries and Resources in Eastern Canada. Ottawa, June 1986, 107 p.

Bulletin d'actualité **87-1F**

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA

Jean-Pierre Amyot
Jean-Luc Bourdages
Division des sciences et de la technologie

Le 11 janvier 1987
Révisé le 25 avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/87-1-1990-04F

ISBN 0-660-93049-8

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Le Canada est à une croisée de chemins dans le domaine de la gestion de ses forêts. Ayant longtemps souffert de grandes lacunes au niveau du reboisement et de la mise en oeuvre de pratiques sylvicoles appropriées, les forêts du pays ne suffisent plus à satisfaire à la demande croissante de leurs utilisateurs. Surtout abordé sous un angle économique, le débat actuel entourant l'aménagement des forêts vise à dégager des objectifs et des stratégies qui auront résulté d'une réflexion concertée de tous les usagers. **Comme le soutient le troisième objectif de la Stratégie mondiale de la conservation, proposée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), il faut plus que jamais veiller à la pérennité de l'utilisation des espèces et des écosystèmes.** Les quelques pages qui suivent tentent succinctement de faire état des changements et des faits nouveaux qui se produisent en ce qui concerne la gestion des forêts et l'aménagement forestier par le gouvernement canadien.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Aperçu général

De tout temps, la forêt a été associée à la progression de l'humanité. Endroit privilégié de loisirs et de détente, le milieu forestier procure également des combustibles, des matériaux de construction, de la nourriture et, bien sûr, des panoramas exceptionnels. Troisième pays du monde par l'étendue de ses terres forestières, le Canada est l'exemple typique d'une nation dont le développement a été largement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tributaire de la richesse de ses boisés. Toutefois, au cours des dernières années, la prise de conscience grandissante de crises entourant la production des milieux naturels a avivé et élargi le débat sur les problèmes liés aux modifications et à la détérioration des ressources forestières.

Menacées par des polluants atmosphériques insidieux, dilapidées par des utilisateurs insouciants ou dépourvus de scrupules et façonnées à l'image de notre société productiviste, les forêts canadiennes, naguère considérées inépuisables, périclitent à une vitesse fulgurante. Ainsi, d'après des chiffres publiés en 1985 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, environ 25 millions d'hectares de terres actuellement en friche étaient autrefois couverts de forêts productives. De plus, 25 à 50 p. 100 des 770 000 hectares de forêts coupés annuellement ne se régénèrent pas ou passent à des fins non commerciales. Enfin, si l'on tient compte des incendies et des dommages causés par les insectes, les maladies et le vent, on doit ajouter chaque année des pertes couvrant 1 million d'hectares et ce, seulement en conifères. Par ailleurs, comme si un malheur n'arrivait jamais seul, il semble que 40 millions d'hectares de forêts des provinces de l'Est et 7 autres millions d'hectares de l'Ouest du pays soient sérieusement atteints par les retombées atmosphériques de matières polluantes.

Devant cette situation, les entreprises et les experts forestiers soulignent leur inquiétude en invoquant surtout l'importance économique des forêts commerciales qui, bon an mal an, procurent environ 750 000 emplois tout en injectant quelque 37 milliards de dollars dans l'économie canadienne et en assurant la survie de 348 municipalités au pays. Or, cette perception axée sur l'industrie ne doit pas nous faire négliger la valeur écologique intrinsèque des écosystèmes forestiers. Réduire la valeur des forêts à leur simple contenu en matière ligneuse, c'est simplifier à outrance le rôle de cet inestimable milieu de vie. Sans dédaigner l'importance de la faune et de la flore qu'elles abritent, il faut également reconnaître que les forêts constituent une zone tampon essentielle au maintien de la pureté de l'air et de l'eau; de plus, elles protègent les bassins hydrographiques de l'érosion, régularisent le débit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des cours d'eau et minimisent les crues. De nos jours, le principe classique de la vocation unique des forêts est supplanté par la notion d'utilisation polyvalente, qui d'ailleurs s'articule d'une façon de plus en plus rationnelle. Ainsi, outre les pénuries de bois, des phénomènes comme la perte de fertilité des sols, la réduction de la diversité des écosystèmes et la destruction d'habitats productifs sont autant d'indices qui mettent en évidence la fragilité de cette grande richesse naturelle.

L'heure de la gratuité et de l'insouciance étant désormais révolue, l'industrie et les corps politiques vivent actuellement une période de transition en matière d'attribution et de gestion des ressources forestières. Le principe d'une utilisation durable de ces ressources, en fonction du potentiel des forêts, doit désormais être au premier plan.

B. Description de la ressource

Pays dont les forêts couvrent 4,53 millions de kilomètres carrés, le Canada possède environ 175 000 mètres carrés de terres forestières pour chacun de ses 25 millions d'habitants. Plus de deux fois vaste que la Communauté économique européenne et représentant près du double de la superficie du Mexique, le territoire forestier canadien compte pour 10 p. 100 des terres boisées de la planète. Cependant, nos forêts sont loin d'être toutes lucratives et disponibles pour l'exploitation forestière: seulement 1,9 million de kilomètres carrés de terres forestières sont considérées comme étant productives et non réservées. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec se partagent presque 61 p. 100 des terres forestières productives inventoriées. Les provinces des Prairies en possèdent 25 p. 100 et les quatre provinces de l'Atlantique 7 p. 100. La majeure partie de ces terres appartiennent aux provinces (67 p. 100), sauf en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard, où les terres appartiennent surtout à des propriétaires privés. Les terres de la Couronne fédérale se trouvent principalement au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest qui, bien qu'occupant 29 p. 100 de la superficie totale du pays, ne possèdent que 7 p. 100 des terres forestières productives.

Les régions forestières du pays sont classées selon leur type de couvert, qui est déterminé par la proportion de résineux qu'elles contiennent (en termes de volume ou de couverture de cime). Le couvert

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

résineux, surtout situé au nord du pays et prédominant en Colombie-Britannique, est le plus courant par sa superficie (65 p. 100) et par son volume (71 p. 100). Les forêts mixtes, qui s'étendent dans les Maritimes et le centre du Québec, de l'Ontario et des Prairies, occupent le deuxième rang en superficie (23 p. 100) et en volume (18 p. 100). De leur côté, les forêts de feuillus poussent dans une bande traversant le sud du Québec et de l'Ontario (bouleau et érable surtout); cette bande se rétrécit dans les régions sud du Manitoba et de la Saskatchewan puis s'élargit de nouveau en Alberta, où le peuplier et le tremble dominent. La caractérisation des peuplements forestiers selon leur potentiel de développement demeure un défi dont l'urgence n'a d'égale que l'importance.

C. Sujets d'enquêtes et de débats

"Si le Canada veut améliorer la qualité de la gestion de sa forêt, il devra [...] augmenter les dépenses correspondant au personnel forestier et à la recherche." Voilà l'une des conclusions percutantes contenues dans le rapport publié en 1985 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. D'autres propos du même genre sont depuis lors venus alimenter le débat entourant l'aménagement, l'utilisation, la protection et l'accroissement de la productivité des terres forestières. Ainsi, lors d'une tournée de consultation au sujet des ressources et de l'industrie forestières dans l'est du Canada, le Comité permanent de l'environnement et des forêts de la Chambre des communes (connu sous le nom de Comité permanent des pêches et des forêts jusqu'en février 1986) a reçu de nombreux témoignages ayant trait aux difficultés auxquelles sont confrontées les industries forestières. Au problème de l'approvisionnement en matière ligneuse s'ajoutent ceux de la transformation et de la commercialisation des produits forestiers. Par ailleurs, tout comme les autochtones et les propriétaires de la forêt privée, les gouvernements provinciaux, les industriels et les associations professionnelles de forestiers reconnaissent l'acuité de nombreux problèmes et l'urgence de préserver nos forêts par une protection et un aménagement intensifs. Ravageurs et incendies forestiers, pollution atmosphérique et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déforestation sont autant de facteurs qui laissent entrevoir des scénarios fort peu encourageants.

Tel est le cas du dépérissement inhabituel des érablières dans toute leur aire de distribution au Québec. Réduction, pâlissement et chute prématurée des feuilles, perte graduelle du feuillage, ralentissement du taux de cicatrisation des entailles, diminution de la croissance et augmentation de la mortalité seraient des phénomènes liés au stress occasionné par des polluants atmosphériques (dépôts acides, oxydants photochimiques, etc.). Des recherches sont en cours en vue de déterminer avec précision les causes de ce dépérissement ainsi que les correctifs requis. Cela s'avère un élément essentiel dans la mise en oeuvre de solutions adéquates puisque, au dire même du sous-ministre associé du Service canadien des forêts, M. Jean-Claude Mercier, "armés des faits que nous connaissons aujourd'hui, nous aurions bien du mal à prouver devant un groupe de scientifiques que le dépérissement actuel des érables est relié aux pluies acides" (24 mars 1988). Il va sans dire que les résultats sont attendus avec anxiété car, au rythme où sévit l'étiolement des érables, les porte-parole de l'industrie acéricole n'accordent plus guère que cinq à dix ans de survie à leurs entreprises. Au Québec, l'évaluation du niveau de dépérissement est basée sur la proportion de feuillage manquant sur l'ensemble du peuplement. Quatre catégories sont utilisées: 10 p. 100 et moins de feuillage manquant (peuplement sain ou peu touché), 11 à 25 p. 100 (dépérissement léger), 26 à 50 p. 100 (dépérissement modéré) et 51 p. 100 et plus (dépérissement élevé). Les résultats d'un relevé aérien effectué en 1987 montrent que la gravité du phénomène est généralement faible (50,4 p. 100 des érablières se retrouvent dans la catégorie du "dépérissement léger"), bien que le dépérissement soit généralisé dans toutes les régions de la province. **Les relevés réalisés en 1988 et en 1989 indiquent une certaine stabilisation, sinon une régression du processus de dépérissement des érablières dans les régions du Québec les plus touchées. Ces informations laissent croire aux chercheurs que le phénomène n'est peut-être pas uniquement relié à la pollution atmosphérique, telles les pluies acides, mais peut-être aussi aux variations climatiques (par exemple: le gel profond pendant les hivers où il tombe peu de neige, les**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

périodes de sécheresse, etc.). Selon M. Gilles Gagnon, du ministère québécois de l'Énergie et des Ressources, "[p]uisqu'il y a recul du dépérissement et qu'il n'y a pas eu de réduction de la pollution, la pollution ne peut plus être considérée comme le facteur principal". Quoi qu'il en soit, les recherches doivent se poursuivre afin que l'on détermine et applique toutes les mesures possibles en vue d'améliorer l'état de santé du patrimoine forestier, comme l'ont suggéré les participants à une importante conférence tenue à Toronto en août 1988.

Outre l'érable à sucre, qu'on peut considérer comme étant une essence très sensible à la pollution, le frêne blanc, le hêtre, le tilleul, le bouleau jaune et l'érable rouge sont également sujets au dépérissement. Les essences résineuses ne semblent guère plus à l'abri, puisque des symptômes précurseurs du fléau auraient été décelés chez le sapin, l'épinette blanche et la pruche. Bien que le rôle de la pollution atmosphérique fasse l'objet d'un sérieux débat, plusieurs observateurs, dont le ministre de l'environnement de l'Ontario, M. Jim Bradley, soutiennent que l'impact des polluants ne peut plus être ignoré.

Lors de forums sur les forêts canadiennes parrainés en 1985 et 1986 par le Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF), les participants ont fait ressortir des points importants au sujet de la nature, de l'utilisation et des modes de gestion des forêts canadiennes. On a notamment soutenu que l'utilisation judicieuse des forêts exige une gestion intégrée de toutes les ressources. En pratique, cela se traduit par l'établissement d'un zonage des terres forestières en fonction de leur valeur principale (par exemple, les fibres, la faune et la flore, les possibilités en loisirs, etc.). L'imposition de mesures législatives et la participation du public en matière de planification et de zonage ont aussi été suggérées. À cela s'ajoute la volonté de reconnaître les trois objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation (SMC), qui sont le maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes entretenant la vie, la préservation de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. De plus, il a été fortement recommandé que les gouvernements, les industriels et le grand public s'engagent d'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

façon plus convaincante à l'égard de la mise en valeur des ressources forestières.

Ces thèmes et bien d'autres encore ont fait à nouveau l'objet d'exposés et de discussions lors du Congrès forestier national de 1986. À cette occasion, M. Gordon Baskerville, doyen de la Faculté de foresterie de l'Université du Nouveau-Brunswick, a décrit le concept de l'aménagement forestier de la façon suivante: "[l'art d']anticiper les problèmes structurels d'une forêt et de les corriger dès qu'ils apparaissent, de façon à maintenir la quantité et la qualité désirées des biens et des services". Pour ce faire, soutient M. Gordon F. Weetman de la Faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique, il faut combler rapidement nos lacunes au niveau de la compréhension de la dynamique des écosystèmes forestiers. De plus, afin d'éviter un gaspillage éhonté de ressources destinées à pallier les difficultés d'approvisionnement en bois, chaque projet sylvicole devrait faire l'objet d'une analyse stratégique à court et à long terme, pour que soit apportée une contribution claire à la résolution des problèmes reconnus.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (aussi connue sous le nom de Commission Brundtland), mise sur pied par l'ONU, a suggéré dans son rapport de 1987 la voie du développement durable comme seule façon d'assurer un développement qui respecte l'environnement et la pérennité des ressources à l'échelle de la planète. Or, la mise en oeuvre du concept de développement durable est avant tout affaire de volonté, et il est primordial que le grand public et les décideurs réalisent qu'elle ne s'effectuera pas sans efforts ou sacrifices. Ainsi, dans le secteur forestier, certaines décisions risquent bien d'anéantir des projets d'expansion industrielle tels que l'implantation de nouvelles scieries ou de nouvelles industries de pâtes et papiers. Quoi qu'il en soit, il semble exister un réel consensus autour de l'idée du développement durable, comme en fait foi la décision du Conseil canadien des ministres des Forêts, lors de sa dernière réunion à Halifax en février 1990, d'orienter la foresterie au Canada dans le sens du développement durable.

La coupe annuelle admissible (CAA), c'est-à-dire le volume de bois pouvant être recueilli sans mettre en péril la durabilité de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ressource forestière, est passée au Canada de 256 millions de mètres cubes au cours des années 70 à 228 millions de mètres cubes en 1981, pour être fixée à 204 millions de mètres cubes en 1986. Selon M. Les Reed, de la Faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique, cette réduction de la CAA témoigne que l'on a jusqu'à récemment négligé l'importance de pertes imputables aux ravageurs, aux incendies et à la mise en oeuvre de lignes directrices visant à protéger l'environnement lors des coupes forestières. Pour M. Reed, il importe de retenir qu'en 1987, pour la première fois à l'échelle du pays, la récolte de conifères (175 millions de mètres cubes) a surpassé la CAA (166 millions de mètres cubes). La Colombie-Britannique, le Québec et le Nouveau-Brunswick ont déjà excédé leur capacité théorique de récolte, et l'on sait qu'il existe, à l'échelle régionale, des difficultés d'approvisionnement dans chacune des provinces du pays. Toutefois, au dire de certains observateurs aguerris, grâce à la recherche dans le domaine de la génétique et des biotechnologies ainsi qu'aux travaux sylvicoles, 225 millions de mètres cubes de bois tendre pourraient être récoltés annuellement à partir de 2020, et ce sans mettre en péril l'utilisation de nos forêts par les générations futures. Finalement, il faut souligner que les feuillus sont sous-utilisés, puisque les dix provinces canadiennes n'en récoltent qu'environ 12 millions de mètres cubes, soit moins du tiers des 38 millions de mètres cubes disponibles dans les limites de la CAA.

Malgré la conclusion d'ententes fédérales-provinciales pour le développement forestier, le Conseil des sciences du Canada (CSC) soutient, dans une déclaration publiée en août 1987 (Innovation sectorielle: le cas de l'industrie forestière), que "la gestion de nos ressources forestières progresse à pas de tortue". Selon le CSC, le public et les responsables politiques ne sont pas suffisamment conscients du piètre état de nos forêts. Environ 12 p. 100 des 220 millions d'hectares de terres forestières productives du pays n'ont pas été reboisés adéquatement, et il est encore plus alarmant d'apprendre que cette proportion augmente toujours au rythme de 200 000 hectares par année. Par ailleurs, le CSC frappe également de plein fouet les gestionnaires de la forêt canadienne en rappelant que la part du marché international des produits

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

forestiers revenant au Canada est en train de diminuer et qu'à l'opposé de nos concurrents scandinaves, nous avons laissé le niveau général de la R et D diminuer depuis la fin des années 1960. De plus, le rapport intitulé La technologie dans l'industrie forestière canadienne: les orientations à prendre (janvier 1988) nous rappelle que "les entreprises forestières n'ont pas encore tout à fait admis que la période de forte croissance sur la construction de nouvelles usines dans des régions d'approvisionnement encore inexploitées est bel et bien terminée".

Depuis l'adoption en 1981 d'une première stratégie forestière nationale du Canada, des facteurs tels qu'une conjoncture économique défavorable, la montée du protectionnisme, l'émergence de sérieux concurrents et l'utilisation de nouvelles technologies ont fait que les gouvernements, le secteur privé et d'autres intéressés ont été forcés de réévaluer la façon de relever les défis propres au secteur forestier. C'est ainsi que dans la foulée du Congrès forestier national de 1986, un groupe de travail réunissant cinq sous-ministres et sept représentants de l'industrie, du monde du travail, des professionnels de la foresterie, du milieu universitaire et du mouvement écologique a été mis sur pied. À la suite de nombreux échanges et consultations, ce groupe prestigieux en est venu à rédiger une déclaration qui devrait servir de guide pour que soient atteints les objectifs nationaux au cours des cinq prochaines années. Intitulée Une stratégie nationale pour le secteur forestier canadien (juillet 1987), la déclaration aborde les questions importantes du commerce, de l'emploi, de la recherche et du développement, de la sensibilisation du public et de l'aménagement forestier. Ce dernier sujet fait l'objet d'une série de commentaires et de recommandations qui s'articulent autour des notions de rendement soutenu, d'écosystème sain, stable et équilibré, de gestion intégrée des ressources forestières et fauniques, de protection contre la pollution, de sylviculture, de tenure et d'allocation du bois, d'investissement et de financement ainsi que de responsabilité des intervenants. Au dire même de l'ancien ministre d'État aux Forêts et aux Mines, l'honorable Gerald S. Merrithew, cette stratégie devait pouvoir s'avérer une assise solide pour l'élaboration d'une loi nationale sur les forêts.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En ce qui concerne l'harmonisation des objectifs de l'aménagement forestier et la préservation de la faune, il convient de souligner l'apport récent du Comité permanent de l'environnement et des forêts. Dans un rapport intitulé Apologie pour une gestion intégrée de la forêt et de la faune au Canada, le Comité a recommandé la mise sur pied de tables rondes qui réuniraient des représentants de l'industrie forestière, des groupes de conservation de la faune, des peuples autochtones et du grand public, en vue d'assurer que nos ressources forestières soient exploitées conformément à la notion de développement durable. Le Comité a aussi recommandé que les futures ententes fédérales-provinciales sur la mise en valeur des ressources forestières soient assorties d'objectifs liés à la conservation de la faune et des forêts, de manière à garantir la durabilité de ces ressources.

Des sujets d'importance tels que le recyclage des vieux papiers et les méthodes de coupe utilisées par les exploitants forestiers devraient, dans un proche avenir, susciter beaucoup d'intérêt parmi les gestionnaires et les utilisateurs de la forêt, sans compter que ces nouveaux enjeux risquent d'avoir des incidences non négligeables sur l'ensemble du secteur forestier et sur l'industrie. En effet, on observe aux États-Unis un mouvement croissant de légifération qui vise à rendre obligatoire l'utilisation d'un contenu minimal de fibres recyclées dans le papier journal produit ou vendu dans les états concernés. D'ores et déjà, 28 États américains, représentant 71 p. 100 de la consommation de papier journal, ont proposé des lois en ce sens. Trois États, soit la Californie, le Connecticut et la Floride, ont déjà adopté de telles lois. Ce courant irréversible vers le recyclage nécessitera une adaptation rapide de l'industrie canadienne des pâtes et papiers, et de celle du recyclage, encore en émergence. En dernier ressort, l'accroissement de l'utilisation de fibres recyclées risque d'avoir d'importantes répercussions sur l'industrie forestière elle-même et sur la ressource en tant que matière première.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COUP D'OEIL SUR L'ACTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Des preuves de plus en plus nombreuses démontrent que les Canadiens ont jusqu'à récemment bien mal pris soin de leurs forêts. Pourtant, dès 1906, sir Wilfrid Laurier, alors premier ministre du Canada, demandait de mettre un terme à la destruction des forêts, qui souffraient de l'absence de pratiques de reboisement. Problèmes qui allaient se perpétuer jusqu'à nos jours, la déforestation et le manque d'aménagement forestier ont toutefois fait l'objet d'une attention grandissante au cours des dernières années. Tour à tour, différents organismes, tels l'Association forestière du Canada, le Conseil des sciences du Canada, le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement et l'Institut forestier du Canada, ont soutenu que le patrimoine forestier du pays était en danger et que le problème de la régénération forestière était crucial. Le fait que des pénuries de bois exploitable à un prix concurrentiel soient apparues dans toutes les provinces a imposé une remise en question profonde au sujet de la compréhension de la dynamique et de la valeur réelle des étendues forestières.

Ce n'est qu'en 1981, lors de l'élaboration et de la publication de la Stratégie forestière du Canada, que le gouvernement fédéral s'est lancé dans une campagne ambitieuse en vue de combler les lacunes en matière de connaissances et de ressources afin d'intensifier l'aménagement des forêts du pays. Cette stratégie s'est élaborée autour de quatre thèmes majeurs, soit: l'approvisionnement en bois, la mise en marché, les activités de recherche et de développement et la main-d'oeuvre. La superficie que l'on espère ainsi reboiser passera de 200 000 à 500 000 hectares par année, et celle où s'effectueront des opérations sylvicoles comme le désherbage, l'espacement et la fertilisation, de 100 000 à 400 000 hectares.

Il a été rapidement reconnu qu'une telle stratégie ne pouvait être réalisée qu'en collaboration avec les provinces, l'industrie et les syndicats ouvriers. À cette fin, le Plan sommaire de renouvellement forestier de 1982 est venu préciser les coûts et les mécanismes régissant leur partage entre les différents intervenants. Depuis lors, des ententes d'une valeur dépassant le milliard de dollars ont été conclues entre le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral et les dix provinces canadiennes. Ces ententes visent à éliminer le problème d'approvisionnement en matière ligneuse en favorisant le reboisement des terres forestières non suffisamment régénérées (NSR) et en encourageant l'application de techniques d'aménagement intensif. À noter qu'au Canada, les dépenses en sylviculture sont passées de 118 millions de dollars en 1977 à 336 millions de dollars en 1983. Cela représente une augmentation de 184 p. 100 en dollars courants, soit une hausse réelle de 55 p. 100 ou l'équivalent d'un taux d'augmentation composé de 7,58 p. 100 par an. À l'expiration des ententes en cours, il aura été possible de planter un milliard et demi d'arbres sur une superficie de près de 800 000 hectares. De plus, 500 000 autres hectares auront été éclaircis, fertilisés ou débarrassés de plantes indésirables. Pour l'honorable Gerald S. Merrithew, les ententes fédérales-provinciales ont entraîné d'importantes retombées économiques et sociales. C'est ainsi qu'au cours de la durée de ces ententes, plus de 100 000 emplois directs et indirects auront été créés, surtout dans les régions rurales du pays. **Selon les estimations budgétaires pour l'année 1990-1991, Forêts Canada devrait consacrer environ 50 millions de dollars aux ententes fédérales-provinciales en vigueur ou en négociation avec les provinces où elles sont échues.**

Dans son rapport de 1988, le Vérificateur général du Canada a souligné de nombreuses lacunes dans les ententes actuelles sur le développement des ressources forestières. Il a notamment reproché à Forêts Canada de ne pas être suffisamment énergique en ce qui concerne la coordination, le contrôle et la mise en vigueur des ententes. De plus, il a dénoncé l'incapacité du système national de cueillette des données d'évaluer et de communiquer les résultats obtenus grâce à l'application des ententes. Celles-ci, par ailleurs, ne réussissent pas à endiguer l'augmentation des superficies forestières insuffisamment reboisées. Le Vérificateur général a également conclu que les lignes directrices régissant la mise en oeuvre des ententes ne prévoient pas de mécanisme permettant d'en assurer un contrôle valable à l'échelle du pays.

Les ententes permettent également de financer des programmes de recherche et de développement. Ces programmes ont comme objectifs la mise au point de nouveaux produits, l'amélioration des essences grâce à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recherche en génétique, le développement de nouvelles techniques sylvicoles, et, d'une façon générale, l'augmentation de nos connaissances sur l'aménagement des forêts. La signature de deux nouvelles ententes, au mois de mai 1987, entre le gouvernement fédéral et les provinces de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse témoigne des efforts déployés en vue de départager clairement les domaines de recherche dans lesquels oeuvre chacune des deux parties. Une entente semblable a été signée en juillet 1988 avec la province de Terre-Neuve. Le Service canadien des forêts continuera à s'occuper des problèmes que posent les incendies, les insectes et les maladies, ainsi que des effets des substances toxiques sur la végétation forestière et les sols. De plus, le Service effectuera des travaux de recherche fondamentale au sujet du renouvellement forestier, de l'écologie forestière et de la télédétection. Quant aux provinces, elles s'attaqueront notamment aux questions liées au reboisement, à la classification des sites forestiers, à la mise au point de produits forestiers et à l'éducation des gestionnaires. **L'année 1989-1990 a été marquée par l'échéance de plusieurs ententes fédérales-provinciales sur le développement des ressources forestières. Six ententes, soit celles conclues avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, ont expiré le 31 mars 1989. Des ententes conclues avec Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique sont arrivées à échéance le 31 mars 1990. Vers la fin de l'année fiscale 1989-1990, deux nouvelles ententes ont été signées entre le gouvernement fédéral et les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Dans le premier cas, le gouvernement fédéral injectera 50 millions de dollars en cinq ans pour une entente globale de 91 millions de dollars, alors que, dans le second cas, le gouvernement fédéral versera 25 millions de dollars pour une entente de 45 millions répartie sur deux ans. Il reste donc actuellement sept provinces pour lesquelles les ententes fédérales-provinciales sur le développement des ressources forestières n'ont pas encore été renouvelées.**

Une question qui a retenu l'attention des autorités canadiennes au cours des deux dernières années a été sans contredit celle des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue d'en arriver à un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règlement sur la question des exportations canadiennes de bois d'oeuvre vers ce pays. Après avoir élaboré un protocole d'entente prévoyant l'imposition d'une surtaxe de 15 p. 100, les autorités canadiennes ont réussi à en modifier le contenu de sorte qu'à l'heure actuelle, 80 p. 100 de tout le bois d'oeuvre canadien exporté aux États-Unis n'est pas frappé par cette surtaxe. Cependant, celle-ci a été remplacée par certaines mesures compensatrices, comme la majoration des droits de coupe. Des recettes de 410 millions de dollars ont ainsi été perçues en 1987 par le gouvernement fédéral. Une fois les frais administratifs défalqués, la majeure partie de cette somme a été remise aux provinces qui, espère-t-on, s'en serviront pour intensifier le reboisement et mettre en oeuvre des programmes sylvicoles qui créeront des emplois et de nouvelles entreprises.

Il incombe à Forêts Canada de favoriser l'utilisation économique durable des ressources forestières du Canada, grâce à un aménagement forestier qui respecte l'environnement. Dans un communiqué émis le 15 septembre 1988, le Premier ministre du Canada avait annoncé la création d'un ministère des Forêts chargé d'élaborer la politique nationale concernant les forêts, de coordonner la recherche et le développement dans le secteur forestier, ainsi que de coopérer étroitement avec l'industrie, les provinces et les territoires dans la gestion et la protection des forêts. Avant l'adoption de la loi visant la création du nouveau ministère des forêts, des mesures temporaires ont été prises en vue de séparer Forêts Canada du ministère de l'Agriculture. À ce moment-là, la principale loi régissant les activités de Forêts Canada demeurait la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole de 1966-1967. Cette loi investit le gouvernement fédéral de responsabilités en matière de recherche sur les forêts; de plus, la Loi sur la quarantaine des plantes lui confère la responsabilité de surveiller, de signaler et de contrôler le déplacement et la progression des insectes et des maladies d'un pays à l'autre et d'une province à l'autre. D'autres ministères fédéraux, tels que le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministère des Affaires indiennes et du Nord, réalisent également des activités liées aux ressources et aux industries forestières. Enfin, le gouvernement fédéral doit conseiller et aider les organismes provinciaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui s'occupent d'aménagement forestier en vue d'améliorer les méthodes d'aménagement et de protection des forêts.

Le 22 juin 1989, le premier ministre a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-29, Loi constituant le ministère des Forêts et modifiant la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole et d'autres lois en conséquence. **Le Projet de loi C-29 a été adopté le 1er novembre 1989 et est entré en vigueur le 23 février 1990. La nouvelle Loi sur le ministère des Forêts est la première loi fédérale à introduire et à définir le concept de développement durable, lequel devra dorénavant guider les orientations et les activités de Forêts Canada. La Loi prévoit notamment que le ministre devra assurer la mise en valeur des ressources forestières dans une perspective de développement durable, tout en tenant compte de la compétitivité du secteur forestier canadien sur le marché international. De plus, le ministre doit promouvoir la coopération avec les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales en matière de ressources forestières. Il est aussi chargé de recueillir, de dépouiller, d'analyser, de coordonner et de diffuser l'information sur les activités scientifiques, technologiques, industrielles, administratives et commerciales, et les progrès ou faits nouveaux survenus dans le domaine forestier. En vertu de cette nouvelle Loi, la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole devient la Loi sur les forêts et subit quelques modifications mineures.**

CHRONOLOGIE

1899 - Création du Service canadien des forêts (SCF).

1900 - Création de l'Association forestière canadienne, qui devient une fédération nationale des associations forestières autonomes du Canada.

1936 - Mise sur pied du programme de Relevé des insectes et des maladies des arbres (RIMA) au Service canadien des forêts.

octobre 1977 - Tenue d'une première Conférence nationale sur la régénération forestière, parrainée par l'Association forestière canadienne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décembre 1979 - Publication de la Politique fédérale dans le secteur forestier au Canada.

1980 - Le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE) fixe un objectif de production de bois de 210 millions de mètres cubes pour l'an 2000, soit 40 p. 100 de plus que la récolte de 1981.

1980 - La direction du Service canadien des forêts est confiée à un sous-ministre adjoint d'Environnement Canada.

septembre 1981 - Environnement Canada publie un document de travail intitulé Stratégie forestière du Canada.

septembre 1982 - Environnement Canada publie un énoncé de politique intitulé Plan sommaire de renouvellement forestier.

mars 1983 - Le Conseil des sciences du Canada fait un plaidoyer en faveur de l'aménagement des forêts en publiant une étude intitulée La forêt canadienne en danger.

septembre 1984 - Création du portefeuille du ministre d'État aux Forêts et transfert du SCF à Agriculture Canada.

septembre 1985 - Dans son rapport intitulé Germes d'avenir: les biotechnologies et le secteur primaire canadien, le Conseil des sciences du Canada soutient que l'effort de recherche accompli en biotechnologie dans le domaine des pâtes et papiers est assez maigre par rapport à l'importance de l'industrie.

avril 1986 - Le CCMRE décide de parrainer une campagne nationale de deux ans afin de sensibiliser le public à l'importance du secteur forestier.

juin 1986 - Le Comité permanent de l'environnement et des forêts de la Chambre des communes dépose son premier rapport intitulé Ressources et industries forestières de l'est du Canada. Le rapport comporte 27 recommandations, dont une invitant le gouvernement à créer un ministère fédéral des Forêts.

octobre 1986 - L'honorable Gerald S. Merrithew, ministre d'État aux Forêts et aux Mines, dépose à la Chambre des communes la réponse globale du gouvernement au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapport du Comité permanent de l'environnement et des forêts.

décembre 1986 - Une entente négociée par des représentants des gouvernements canadien et américain amène l'imposition d'une taxe de 15 p. 100, par le gouvernement canadien, sur le bois d'oeuvre exporté aux États-Unis.

1987 - Une étude produite pour le Service canadien des forêts soutient que la croissance des pins, épinettes et sapins de l'Ontario et du Québec est réduite du tiers comparativement à ce qu'elle était il y a 30 à 40 ans; la pollution atmosphérique est mise en cause.

avril 1987 - Le gouvernement du Québec amorce une réforme forestière importante en mettant en application un nouveau régime forestier sur les terres de la forêt publique. Dorénavant, les compagnies forestières devront faire certains travaux d'aménagement de manière à protéger le milieu forestier, selon de nouvelles normes d'intervention dictées par le principe du "rendement soutenu".

mai 1987 - Le Canada est l'hôte de trois rencontres annuelles importantes d'organisations à caractère international: le Groupe international de recherches sur la préservation du bois, l'Union internationale des organismes de recherche forestière (UIORF) et l'Association américaine pour la préservation du bois.

juillet 1987 - Une nouvelle stratégie nationale pour le secteur forestier canadien, reflétant la pensée d'un grand nombre de personnes et d'organismes du secteur forestier, est publiée sous les auspices du Conseil canadien des ministres des forêts.

septembre 1987 - Le ministre des Forêts et de l'Énergie de l'Île-du-PrinceÉdouard dépose un livre blanc sur l'élaboration d'une nouvelle politique forestière dans sa province.

mai 1988 - Le Comité permanent de l'environnement et des forêts consacre une journée complète d'audiences publiques à la question de la mise en oeuvre d'objectifs établis pour les ressources fauniques dans le cadre de l'aménagement forestier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mai 1988 - Le ministre de l'Environnement du Québec, M. Clifford Lincoln, soutient qu'il faudrait huit milliards de dollars par année pour sauver les forêts de la planète. On pourrait y arriver grâce à la création d'un fonds forestier mondial où chaque nation investirait 1 p. 100 de ses dépenses militaires.

juin 1988 - Signature d'une nouvelle entente fédérale-provinciale sur la mise en valeur des ressources forestières de l'Île-du-Prince-Édouard, en vue d'assurer une production adéquate des forêts de cette province.

septembre 1988 - L'honorable Brian Mulroney annonce la création d'un ministère des Forêts.

octobre 1988 - Les gouvernements du Québec et du Canada s'entendent pour injecter 10 millions de dollars dans un programme de fertilisation des érablières en vue de retarder la progression de leur dépérissement.

octobre 1988 - Le Vérificateur général du Canada souligne dans son rapport annuel que le personnel de Forêts Canada est passé de 2 181 années-personnes en 1968 à 1 255 années-personnes en 1988. De plus, il dénonce l'incohérence et le manque de rigueur des informations fournies dans le chapitre de la Partie III du Budget des dépenses d'Agriculture Canada qui traite de Forêts Canada.

décembre 1988 - Selon une étude réalisée par la firme Woodbridge, Reed & Associates, l'avenir de l'industrie forestière présente d'excellentes perspectives sur le plan de la croissance des exportations et des profits, surtout en ce qui a trait aux produits ayant une forte valeur ajoutée.

avril 1989 - La responsabilité des forêts est confiée à un nouveau comité de la Chambre des communes, le Comité permanent des forêts et des pêches.

mai 1989 - Selon un sondage réalisé par la firme Environics Research Group Ltd., 63 p. 100 des 2 500 Canadiens interrogés estiment que l'environnement constitue le premier facteur devant être pris en compte lorsque l'on détermine les usages des étendues forestières.

22 juin 1989 - Dépôt du projet de loi C-29 visant à constituer le ministère des Forêts.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1er novembre 1989 - Le Projet de loi C-29 est adopté par la Chambre des communes.

décembre 1989 - Le gouvernement fédéral signe deux ententes régionales de développement des ressources forestières, l'une avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick et l'autre avec celui de la Nouvelle-Écosse.

23 février 1990 - La nouvelle Loi sur le ministère des Forêts entre en vigueur.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Amyot, Jean-Pierre. La forêt canadienne: sans aménagement, point de salut!. Étude générale BP-99F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, octobre 1984. 59 p.

Baskerville, G. L'exploitation forestière et le développement soutenu - la Loi sur les terres et forêts de la Couronne du Nouveau-Brunswick. Conférence sur la conservation du patrimoine et le développement soutenu, Ottawa, 15 mars 1989. 16 p.

Comité permanent de l'environnement et des forêts (Lorne Greenaway, président). Ressources et industries forestières de l'est du Canada. Ottawa, juin 1986. 107 p.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Rapport, vol. 2. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 484-497.

Congrès forestier national 1986. Les forêts du Canada: un engagement face à l'avenir. Ottawa, 9 et 10 avril 1986. 98 p.

Conseil canadien des ministres des forêts. Forum sur les forêts canadiennes 1985-1986. 55 p.

Conseil canadien des ministres des forêts. Une stratégie nationale pour le secteur forestier canadien. Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), 28-30 juillet 1987. 25 p.

Conseil des sciences du Canada. Innovation sectorielle: le cas de l'industrie forestière. Ottawa, août 1987. 34 p.

Environnement Canada. Plan sommaire de renouvellement forestier. Ottawa, 2 septembre 1982. 8 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Reed, F.L.C. North American Timber Supplies: Are We Running Out of Wood? Bi-Annual Paper & Forest Products Investment Conference, Toronto, 10 mai 1989. 24 p.

Rennie, Peter J. Air Pollution and the Forestry Sector: Challenges and Requirements. Atelier de l'UIORF sur la croissance des plantes ligneuses dans un environnement caractérisé par des changements physiques et chimiques, Vancouver, juillet 1987. 25 p.